

Vattenmyndigheten i Bottenvikens distrikt
Vattenmyndigheten i Bottenhavets distrikt
Vattenmyndigheten i Norra Östersjöns distrikt
Vattenmyndigheten i Södra Östersjöns distrikt
Vattenmyndigheten i Västerhavets distrikt
Annika Nilsson, Miljödepartementet
Anna Törner, Näringsdepartementet
Peter Sörngård, Naturvårdsverket

2009-07-03

Skogsindustriernas yttrande över Vattenmyndigheternas förslag till miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram, förvaltningsplan och miljökonsekvensbeskrivning för Sveriges vattendistrikt

Skogsindustrierna är massa-, pappers- och den trämekaniska industrins bransch- och arbetsgivarorganisation och företräder ett 60 -tal massa- och pappers-tillverkare inom 28 företag/koncerner och ca 140 sågverk i ett 70 -tal företag/koncerner. Några av företagen är även skogsägare. Värdet av exporterade skogsindustriprodukter uppgick 2008 till ca 130 miljarder kr.

Sammanfattning av Skogsindustriernas synpunkter

- Skogsindustriernas riktar skarp kritik mot genomförandet av hela vattenförvaltningssystemet i Sverige. Genomförandet har visat sig ha stora brister som kommer att påverka alla intressenter, såväl punktkällor som skogsbrukare. Den första förvaltningscykeln bör ses som en försöksomgång. Under kommande år bör en utvärdering av systemet och regelverket göras.
- Alla mål och krav enligt ramdirektivet har i den svenska vattenförvaltningen fått status som miljökvalitetsnormer med bindande rättsverkan, vilket skiljer sig från ramdirektivets intentioner, särskilt beträffande de ekologiska kvalitetsfaktorerna. Risker är uppenbara att det kommer att ställas högre krav i Sverige än vad som följer av direktivet.
- Bestämmelserna för undantag har inte tillämpats fullt ut. Branschekonomiska överväganden måste inkluderas i avvägningar för undantagsbedömning.
- Statusklassningarna för fastställande av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram vilar på bristfälligt dataunderlag och invecklade bedömningskriterier. Konsekvenserna av felaktiga klassificeringar kan bli betydande. Bedömningsgrunder måste förenklas och göras mer transparenta.

- Åtgärdsprogrammen ska vara övergripande men samtidigt får inte helhetsperspektivet gå förlorat genom att ansvaret för faktiska åtgärder överlämnas till andra myndigheter.
- Konsekvens- och kostnadseffektivitetsanalyserna är bristfälliga och behöver kompletteras med branschekonomiska analyser. Vattenmyndigheterna har också framfört i ett yttrande till regeringen att förslagen behöver utredas och konsekvensbelysas ytterligare.
- Kategoriseringen av vattenförekomster i Sveriges kustband, i synnerhet vid de stora älvarnas utflöden, måste ses över. Det finns områden som kan klassas som "Vatten i övergångszon" och bedömas därefter.
- Samrådshandlingarna är oöverskådliga. Olikheter i redovisningarna från distrikten bidrar till att skapa förvirring.
- Miljökonsekvensbeskrivningarna måste fokusera på uppfyllandet av miljökvalitetsnormerna och inte på de nationella miljökvalitetsmålen.
- Samverkan har inte fungerat på alla ställen. Det finns exempel på att synpunkter från vattenråden och att kunskap från verksamhetsutövare inte beaktats i önskvärd omfattning.

Skogsindustrin och vattenanvändning

Skogsindustrierna ställer sig bakom ramdirektivets allmänna syften och mål – att skydda vattenmiljöer och främja en hållbar användning av vattenresursen genom kostnadseffektiva åtgärder.

För skogsindustrin har vatten en väsentlig betydelse. Det är grundläggande för skogens tillväxt och det är en nödvändig resurs för tillverkning av massa och papper. Den goda tillgången på rent vatten, vedråvara och energi i Sverige var grundförutsättningarna för att industrin utvecklades i landet.

Den svenska skogsvårdslagen inkluderar vattenhänsyn i skogsbruket. All skog tillhörande medlemmar i Skogsindustrierna har dessutom certifierat skogsbruk enligt FSC och/eller PEFC vilket också är en garanti för en god vattenvård i skogsmiljön.

I tillverkningsprocesserna, särskilt vid tillverkning av kemisk massa, används vatten för att lösa processkemikalier, för att transportera fibrer och för att tvätta pappersmassan. Vatten används också för kylning i olika delar av anläggningarna. Detta vatten är uteslutande ytvatten, till skillnad från förhållanden i många andra länder i Europa där grundvatten och renat vatten kan vara den enda vattenresurs som står till förfogande. Många svenska bruk är lokaliserade vid de stora älvarna och den använda vattenmängden utgör ofta endast någon hundra del av totalflödet trots att volymen kan tyckas vara stor rent siffermässigt. Trots att tillgången på vatten är god i Sverige strävar bruken efter att minska vattenanvändningen, vilket samtidigt leder till lägre energiåtgång, t ex minskar behovet av pumpning.

Massa- och pappersindustrin har sedan flera decennier tillbaka arbetat med vattenfrågor i flera aspekter - utveckling av interna och externa åtgärder för att minska utsläpp och sluta tillverkningsprocesserna samt genomförande av omfattande recipientundersökningar för att öka kunskapen om eventuell miljöpåverkan av utsläpp av avloppsvatten – och har kommit långt i ett internationellt perspektiv. Idag renas nästan allt avloppsvatten i två eller tre steg innan det släpps ut i en recipient.

Synpunkter från skogsindustrin

Skogsindustrin finns representerad i samtliga vattendistrikt. På en del ställen ingår branschens anläggningar och skogsägare i vattenråd och vattenvårdsförbund. Det svar som lämnas från Skogsindustrierna är av övergripande karaktär och berör principiella synpunkter från branschen, dels på vattenförvaltningens genomförande, dels på ovannämnda dokument. Det kan också förväntas att skogsindustriföretag kommer att skicka in egna svar av mer detaljerad art, på vissa ställen även genom vattenråd eller vattenvårdsförbund.

Principiella synpunkter på vattenförvaltningen

Det svenska genomförandet

Det svenska genomförandet har visat sig ha stora brister som kommer att påverka alla intressenter, såväl punktkällor till utsläpp till vatten som skogsbrukare.

Vår kritik riktas inte enbart till Vattenmyndigheterna utan till hela vattenförvaltningssystemet. Ambitionen har varit för högt ställd, tidspresen alltför stor och tolkningen och tillämpningen av regelverket alltför snarig och förvirrande för att åstadkomma en tydlig och väl fungerande vattenförvaltning. Vår bedömning är att Vattenmyndigheterna i många avseenden har gjort det bästa möjliga under de oklara förutsättningar som rått.

Ramdirektivet ger utrymme för anpassning till förutsättningar i varje medlemsstat. Naturliga och geografiska förhållandena i Sverige har dock inte beaktats i tillräcklig omfattning vid genomförandet av vattenförvaltningen. Det finns ingen vattenbrist i Sverige och vattentillgångarna minskar inte heller. Antalet vattenförekomster i Sverige är betydligt högre än i de flesta övriga länder i Europa och den allmänna synen är att vattenkvaliteten är hög.

Det finns anledning att se den första förvaltningscykeln som en försöksomgång och under kommande år genomföra utvärdering av hela systemet och översyn av regelverket.

Tolkning och tillämpning av begreppet miljö kvalitetsnormer

Tolkningen och tillämpningen av begreppet miljö kvalitetsnormer i vattenförvaltningen skiljer sig mot vattendirektivets intentioner. I Sverige ska alla mål och krav få status som miljö kvalitetsnormer då de fastställs av vattendelegationen och blir därmed juridiskt bindande. Detta var inte tanken i vattendirektivet och har inte heller tolkats så av miljöbalksutredningen SOU 2005:59. Detta gäller särskilt miljö kvalitetsnormer för ekologisk status som enligt ramdirektivet har en tydlig målkarakter, men som enligt miljöbalken behandlas på samma sätt som gränsvärden för prioriterade ämnen. Konsekvensen av en felaktig tillämpning blir att skälighetsavvägningen inte kommer att göras.

I ramdirektivet är definitionen uttryckt som en *koncentration av ett ämne som inte bör överskridas*. Begreppet miljö kvalitetsnormer bör således endast gälla för de kemiska kvalitetsfaktorerna som är kopplade till dotterdirektivet om de prioriterade ämnena men inte för de ekologiska kvalitetsfaktorerna.

Konsekvensen av tolkningen av begreppet miljö kvalitetsnormer är att det råder stor förvirring och rena missuppfattningar om den rättsliga statusen av i synnerhet de ekologiska kvalitetsfaktorerna. För att rätta till grundproblemet behövs ändringar i miljöbalken men det är också angeläget att vattenmyndigheterna analyserar vilken typ av kvalitetskrav de har att hantera och inte bidrar till begreppsförvirringen. Riskerna är stora att det kommer att ställas högre krav i Sverige än vad som följer av direktivet och det i ett land med kanske Europas bästa vatten.

Då Skogsindustrierna ser delen om miljö kvalitetsnormer som synnerligen viktig att få tillrättalagd har den juridiska grunden utvecklats vidare i Bilaga 1.

Undantag - tidsfrist, lägre krav, kraftigt modifierade vatten (KMOV)

Skogsindustrierna anser inte att regelverket som avser undantag har tillämpats fullt ut. Beslut om undantag (i form av tidsfrist eller lägre krav) ska enligt regelverket fattas på basis av klara kriterier, som tillämpas enhetligt över alla vattendistrikt. När det kan konstateras att förutsättningarna för undantag är uppfyllda skall undantag – tidsfrist eller lägre krav - utfärdas. Vattenmyndigheterna har att tillämpa bestämmelserna, inte att göra politiska avvägningar.

Vattenmyndigheterna har i princip endast utnyttjat tidsfristalternativet. Det är högst troligt att det finns områden där ”kravundantag” borde vara mest rimligt.

Skogsindustrierna anser också att undantag ska kunna baseras på branschekonomiska grunder, inte bara på samhällsekonomiska. Det betyder att bedömningen av orimliga kostnader också ska omfatta en verksamhet eller bransch. Orealistiska krav för ekologisk status, även om tidsfrist tillämpas, kan

innebära kostsamma åtgärder utan att miljö kvalitetsnormerna för den skull någonsin kan uppnås.

Vidare ska vatten kunna lämnas oklassade om det brister i dataunderlaget. Om detta inte låter sig göras ska undantag göras i form av tidsfrist under första förvaltningscykeln för att senare komplettera underlaget och därefter, om omständigheterna är sådana, besluta om undantag i form av lägre krav. Det är dock utomordentligt viktigt att vattenmyndigheten i så fall uttryckligen förklarar att "tidsundantaget" kan komma att omvandlas till ett "kravundantag" när underlaget har kompletterats.

Skogsindustrierna anser att det är väsentligt att bestämmelserna om KMV tillämpas på ett korrekt sätt. Det är särskilt viktigt i ett verksamhetsperspektiv - annars är risken stor att viktiga funktioner, t ex hamnar, går förlorade och åstadkommer negativa effekter på lokal och regional nivå. I Sverige finns många verksamheter i glesbygd, bl a inom skogsnäringen, där skogsbruk och industri fyller en viktig funktion. Utbyggda och väl fungerande hamnar är en förutsättning för export av industriprodukter.

Skogsindustrierna finner det också anmärkningsvärt att bedömningarna för vilka områden som ska klassas som KMV varierar stort mellan de olika distrikten, t ex hur man har bedömt hamnområden.

Åtgärdsprogrammen

Skogsindustrierna anser att åtgärdsprogrammen ska vara av övergripande karaktär och inte detaljstyrande, men samtidigt ha ett helhetsperspektiv så att kostnadseffektiva lösningar föreslås.

Eftersom åtgärdsprogrammen inte är överklagbara efter det att de fastställts av vattendelegationerna, måste de hållas på en så pass övergripande nivå att de inte får direkta rättsverkningar mot enskilda. Dock krävs ett gott underlag i form av t ex en påverkansanalys, för att inte helhetssynen ska gå förlorad. Att finna kostnadseffektiva åtgärder kräver att konsekvensanalyser utförs, åtminstone på sektornivå. Alltför ospecifika åtgärdsförslag i form av uppmaningar till andra myndigheter att ta ansvar för den fortsatta hanteringen, kan ge som resultat att åtgärder krävs i en sektor där den inte gör störst miljönytta. Osäkerheterna inför framtida krav, bl a i samband med tillståndsprövningar är stora.

Osäker statusklassning beroende på bristfälligt dataunderlag och expertbedömning samt invecklade bedömningskriterier

Miljö kvalitetsnormerna bygger på ett antal osäkra bedömningar. Dels görs bedömning av vad som är aktuell status samt av vilken statusnivå som ska uppnås till 2015 eller senare vid undantag i form av tidsfrist – i båda fallen bedömningar

som är beroende av vilka referensförhållanden som valts och bedömts. Dels utförs bedömning av risken för att god status inte kommer att uppnås inom tidsramen.

Bedömningsgrunderna är komplicerade och i många fall inte transparenta. För en oinvid är det i stort sett omöjligt att förstå hur bedömningen gjorts. Databristen är uppenbar i många vattenområden, vilket också påpekats från flera av distrikten. Detta har resulterat i att expertbedömning har utförts, mestadels av länsstyrelsen. Sådana bedömningar ger utrymme för personliga tolkningar, ger ökad rättsosäkerhet samt ökar risken för olikheter mellan distrikten. Behov finns att tydliggöra hur statusklassning utförts – faktabaserad eller baserad på modell- och expertbedömning.

Om miljökvalitetsnormerna ska tillämpas juridiskt är det vidare av största vikt att förtydliga hur statusklassning ska gå till. Det är välkänt att inom- och mellanårsvariationer är betydande. Det är också viktigt att precisera var i en vattenförekomst mätningar ska göras.

Bristfälliga konsekvens- och kostnadseffektivitetsanalyser

Enligt artikel 9 samt bilaga III i ramdirektivet ska en ekonomisk analys göras för ”bedömning av den mest kostnadseffektiva kombinationen av åtgärder när det gäller vattenanvändningen som skall ingå i det åtgärdsprogram...”. I de presenterade förslagen till åtgärdsprogram har konsekvens- och kostnadseffektivitetsanalyserna stora brister. ”Orimliga kostnader” ska kunna inkludera såväl branschekonomiska som samhällsekonomiska avväganden. Det finns sannolikt också fall, då även företagsekonomiska avväganden är relevanta. Annars finns risk för att helhetsperspektivet och kostnadseffektiviteten går förlorade. Behov finns av samlade konsekvensbeskrivningar och prioriteringar av åtgärder, vilka dock saknas, förmodligen p g a den hårda tidspressen hos Vattenmyndigheterna.

I ett yttrande från Vattenmyndigheterna till regeringen (Dnr 537-5091-09) framhålls också att de remitterade förslagen behöver utredas och konsekvensbelysas ytterligare.

Samtliga distrikt har fokuserat på bedömning av om de svenska miljökvalitetsmålen uppnås eller inte, vilket är en felaktig ansats. Skogsindustrierna anser att miljökonsekvensbeskrivningarna bör vara en bedömning av om miljökvalitetsnormerna uppnås eller inte vid valt åtgärdsprogram. Tabellerna över miljökvalitetsmålen är missvisande och varierar dessutom mellan distrikten.

Förorenande ämnen

Enligt NFS 2008:1 ska vattenmyndigheterna ta fram klassgränser för särskilda förorenande ämnen som släpps ut i *betydande* mängd i ytvattenförekomsten. I

ramdirektivet finns en beskrivning över hur detta förfarande ska gå till. I förslagen till miljökvalitetsnormer finns samma lista på ämnen, hämtad från Naturvårdsverkets rapport 5799, i samtliga distrikt. Listan från nämnda rapport är en exempellista och är **inte** direkt tillämpbar som den är. Gränsvärdena är heller inte uppdaterade avseende senaste riskbedömning och forskningsrön. Sålunda bör tabellen tas bort eftersom den saknar vetenskapliga grunder och riskerar att förvirra mera än vägleda.

Översyn av kategorin "Vatten i övergångszon"

I Sverige har myndigheterna valt att använda ytvattenkategorin "vatten i övergångszon" för ett fåtal vattenområden. Längs Sveriges ostkust finns dock ett flertal estuarier som p g a att stora vattenflöden från älvar har ekologiska förhållanden som inte kan jämföras med kustvattnens ekologi. Därmed används felaktiga referensvärden och bedömningsgrunder som i sin tur utgör grunden för fastställande av miljökvalitetsnormer. Att miljökvalitetsnormerna inte bedöms kunna uppnås beror i sådana områden inte på antropogen verksamhet utan på naturliga förhållanden.

Kategoriseringen av vattenförekomster i Sveriges kustband, i synnerhet vid de stora älvarnas utflöden, måste ses över och nya bedömningar behöver göras.

Samverkan

Samverkan med intressenter är en viktig del i införandet av den nya vattenförvaltningen. Vattenmyndigheterna har haft en tydlig ambition att involvera och sprida information till intressenter, men detta har dessvärre inte varit möjligt att genomföra överallt. Betydelsen av att lokala vattenråd och referensgrupper bildas har poängterats från Vattenmyndigheterna men har inte blivit verklighet i den omfattning som är önskvärt. Det utlovades vid något tillfälle att vattenråden skulle kunna utgöra "experterna" vid en expertbedömning. Så har inte blivit fallet, beroende på att det har tagit tid att hitta samarbetsformer på lokal nivå i form av vattenråd. Detta har resulterat i att kunskap från bl a verksamhetsutövare inte utnyttjats på alla ställen i önskvärd omfattning. Det finns också exempel på att synpunkter från vattenråd inte beaktats i arbetet med statusklassning.

Synpunkter på samrådsdokumenten

Samrådsdokumenten är omfångsrika och är därmed svåröverskådliga. Läsbarheten är låg, en vägledning skulle behövas. Risken är stor att berörda inte finner mening i att ens försöka tränga in i dokumenten.

Det är oklart vad som egentligen är åtgärdsprogrammen – är det avsnittet som talar om vilka åtgärder som andra myndigheter behöver vidta eller är det de mer detaljerade avsnitten i förslagen till åtgärdsprogram?

Olikheterna i redovisningen från distrikten bidrar till att skapa förvirring. Det finns visserligen avsnitt som är identiska men det hade underlättat om flera delar av handlingarna hade varit harmoniserade.

Redovisning av kostnader för åtgärder

Kostnaderna för åtgärder redovisas på olika sätt från distrikten (totalt, per år, per sektor osv). Det gör att redovisade kostnader för åtgärder upplevs som osäkra och dåligt underbyggda samtidigt som de väcker stor oro hos verksamhetsutövare. Denna del bör redovisas enligt samma modell.

Kemisk statusklassificering

Den kemiska statusklassificeringen är helt avhängig förekomsten av kvicksilverföreningar i vattenförekomsterna. Eftersom Sverige har höga bakgrundshalter av kvicksilver har vattenmyndigheterna fastställt ett högre värde på miljö kvalitetsnormen än det som finns i ramdirektivet. Nuvarande gränsvärde leder till att i stort sett hela landet blir rödmarkerat, vilket inte ger en rättvisande bild av den totala kvaliteten i svenska vatten. Den kemiska statusen bör redovisas på två sätt: inklusive respektive exklusive kvicksilver.

Terminologi

I dokumenten används uttryck som måste förtydligas och definieras. Det gäller t ex ”miljögifter”, ”tungmetaller”, ”belastning”, ”gynnsam bevarandestatus” och ”vattenförekomst”. ”Vattenförekomst” definieras inte likadant i samrådshandlingarna som i NFS 2006:1, bilaga 4,4,1 vilket gör redovisningen förvirrande.

En redovisning av tillförsel av kväve och fosfor finns i handlingarna från alla distrikt. Dock inkluderas enbart antropogen tillförsel i fyra av fem distrikt. Det ger en felaktig bild av den faktiska situationen och därmed av vilka åtgärder som ska väljas. Informationen om den totala tillförseln, inkluderat naturlig tillförsel, är av central betydelse för åtgärdsprogrammen.

I bilaga 2 utvecklas synpunkter avseende terminologi vidare.

Ekonomisk analys i Förvaltningsplanen

I Förvaltningsplanen presenteras en ekonomisk analys för vattendistriktet. Denna omfattar bl a en miljöekonomisk profil av ekonomiska värden och miljökostnader i form av vattenuttag och utsläpp av vissa ämnen. Vattenuttag redovisas som en summa oavsett typ av vatten (ytvatten, grundvatten renat vatten, processvatten, kylvatten etc) vilket är missvisande om värdena ska relateras till kostnader.

Analysen innehåller också ett avsnitt om socioekonomiska faktorer utveckling till 2015. Scenarier har utförts av SCB med hjälp av verktyget rAps. Förutom att diagrammen är ytterst svårlästa ger de, åtminstone avseende massa- och pappersindustrin, en felaktig prognosbild. Diagrammen måste omarbetas med underlag från respektive bransch innan förvaltningsplanen skickas till Kommissionen.

Konsekvenser för skogsindustrin

Vattenmyndigheternas förslag till miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram skapar stor oro för både industrin och skogsbruket. Den största oron avser tolkning, tillämpning och rättsverkan av begreppet miljökvalitetsnorm. Det råder också stor osäkerhet om vilken innebörd ickeförsämringskravet kommer att få och hur myndigheterna ska uppfylla sin skyldighet att säkerställa att normerna uppfylls. Hur åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer kommer att hanteras i samband med prövningar av tillståndspliktiga anläggningar är heller inte hanterat i samrådsremisserna.

Osäkerheten blir särskilt tydlig mot bakgrund av det bristfälliga underlagsmaterial i form av bedömningsgrunder, statusklassningar och fastställande av undantag, som är basen för beslut av miljökvalitetsnormer. Konsekvenserna av felaktiga klassificeringar kan bli betydande.

Kostnadseffektiva åtgärder välkomnas, men i remissförslagen finns inte inkluderat kostnadseffektivitetsanalyser, som belyser alternativa åtgärder för att åstadkomma en miljönytta. Risk finns att helhetsperspektivet går förlorat och åtgärder genomförs till alltför höga kostnader på fel ställe. Vattenmyndigheternas sammanställning av vilka åtgärder som andra myndigheter behöver vidta, innebär också osäkerhet för vilka krav som kommer att ställas.

Eftersom de remitterades åtgärdsprogrammen i sin remissversion är så övergripande finns inga förslag på bördefördelning eller finansiering av åtgärder. Fokus ligger ofta på punktkällor i redovisningen av t ex påverkansanalyser, varför verksamhetsutövare känner stark oro för att de kommer att stå som finansiärer av de höga kostnaderna som presenteras i åtgärdsprogrammen.

Stockholm 3 juli 2009

SKOGSINDUSTRIERNA

Ingrid Haglind

Bilaga 1

Miljö kvalitetsnormer och den juridiska grunden

Allmänt

Miljö kvalitetsnormer (MKN) har en central roll i det system för vattenförvaltning som nu sätts upp. Det är ett utomordentligt potent instrument vars verkningar för enskilda och för samhället i stort kan bli mycket ingripande. Samtidigt är det ett för svenska förhållanden relativt nytt instrument och kunskapen om både den grundläggande regleringen som den praktiska hanteringen får nog anses begränsad. Även regelverket i sig är i vissa delar otydligt och rent av bristfälligt. Det är mot denna bakgrund helt centralt att vattenmyndigheterna vinnlägger sig om att deras hantering av frågan om MKN vilar på en stabil rättslig grund och dessutom är likformig över hela landet.

Det är därför anmärkningsvärt att den inledande text som beskriver MKN ur ett allmänt perspektiv och deras rättsliga verkan skiljer sig mellan vattenmyndigheterna/vattendistriktet. Skillnaderna i texterna kan inte tolkas på annat sätt än att man också har olika uppfattningar om normernas rättsliga status och tillämpning, vilket i sig är djupt olyckligt. Synen på och tolkningen av det grundläggande regelverket måste givetvis vara densamma över hela landet och i den fortsatta beredningen måste vattenmyndigheterna ta fram en gemensam text (givetvis baserad på ett gemensamt synsätt) som tydligt och lättfattligt beskriver den rättsverkan som normerna faktiskt har och inte något annat. Det kan också konstateras att inte någon av texterna enligt vår uppfattning ger en i alla delar rättvisande bild av vilken rättslig status och effekt normerna enligt vattendirektivet avses ha.

Nedan ges, på ett övergripande sätt, synpunkter på regleringen av MKN både i balken och direktivet och på vilka brister och problem som föreligger i implementeringen. Vattenmyndigheterna förfogar inte över alla de delar i regelverket där det föreligger problem, men det finns ändå ett värde i att kritiken mot de nu aktuella dokumenten sätts in i ett större sammanhang.

MKN i miljöbalken

Redan i den grundläggande regleringen i balken finns flera oklarheter och brister. Det finns huvudsakligen två olika typer av MKN enligt 5 kap. 2 §, nämligen å ena sidan sådana MKN som är bindande i så måtto att de *inte får* överskridas eller underskridas vid en viss tidpunkt (5 kap. 2 § p. 1 MB), och å andra sidan sådana MKN som inte är bindande i detta avseende. Den sistnämnda typen av MKN *ska eftersträvas*, eller *bör inte* underskridas eller överskridas, alternativt endast *tjänar till ledning* för bedömning av kvaliteten på miljön (5 kap. 2 § p. 2-3 MB). Vidare kan MKN numera också omfatta sådana bestämmelser om krav i övrigt på kvaliteten på miljön som följer av Sveriges medlemskap i EU (5 kap. 2 § 1 stycket

4 p.). I det sistnämnda fallet framgår inte vilken status MKN har, d.v.s. om kraven har någon rättsligt ”bindande” verkan eller inte, utan de relevanta EG-bestämmelserna måste undersökas närmare för att det ska kunna fastställas i vilken mån dessa normer skall vara ”bindande” eller endast ”vägledande”, ”mål” eller ”bedömningsgrunder”, samt vari en eventuell ”bindande” verkan består.

Samtidigt som det alltså av 5 kap 2 § framgår klart att det finns MKN med helt olika rättsverkningar (”valörer”) finns andra viktiga bestämmelser i balken där det inte görs någon åtskillnad mellan dessa olika typer av normer. Som exempel kan nämnas bestämmelserna i 2 kap 7 § (rimlighetsavvägning), 16 kap 5 § (stopp för nya verksamheter vid överskridande av MKN) och 24 kap 5 § (omprövning vid överskridande av MKN).

En annan bestämmelse där normer av olika valör ”klumpas samman” är 5 kap 3 § som ålägger myndigheter och kommuner att ”säkerställa” att normerna ”uppfylls” i vissa närmare angivna situationer. Redan vid en snabb analys av bestämmelserna kan det konstateras att regleringen inte är konsekvent och innehåller både luckor och motstridigheter. Det vore orimligt att normer som uttryckligen är endast ”börnormer” eller ”vägledande” ges den mycket långtgående rättsverkan som följer enligt ovannämnda bestämmelser.

Den grundläggande regleringen i balken av instrumentet MKN har alltså allvarliga brister och medför i sig stor osäkerhet om vilken effekt normerna har och hur de skall tillämpas. Problemen är generella men har kommit att ställas på sin spets i samband med implementeringen av ramvattendirektivet. Sverige har valt en modell där direktivet har mer eller mindre pressats in i det befintliga systemet vilket skapar betydande problem, särskilt som tyngdpunkten också har förskjutits från åtgärdsprogrammen till MKN.

Krav och mål enligt ramdirektivet

Ramdirektivet innehåller i sig olika typer av mål och kvalitetsfaktorer varav endast vissa är sådana som avses i 5 kap miljöbalken. Samtidigt framgår av direktivet att de bestämmelser i direktivet som faktiskt utgör MKN avses ha olika rättsverkan, beroende på i vilket sammanhang de ska tillämpas (t.ex. avses vissa normer vara ”bindande” bara när ett åtgärdsprogram skall antas eller när s.k. IPPC-anläggningar ska prövas).

När ramdirektivets bestämmelser om mål och kvalitetskrav skulle införlivas i svensk lagstiftning fanns olika förslag till hur detta skulle ske. Det finns inte anledning att här gå närmare in på dessa men det kan konstateras att den lagtekniska lösning som valdes, nämligen att olika normers rättsliga status och effekt skall klargöras i de underliggande författningar (förordningar eller föreskrifter) där de återfinns, inte har fungerat som avsett, i varje fall inte inom vattenområdet.

Den svenska implementeringen

Således har man inte i vare sig förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (nedan VFF) eller i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2008:1, nedan NFS) överhuvudtaget beaktat de rättsliga skillnader som finns mellan direktivets olika kvalitetsmål och kvalitetsfaktorer. Problemet gäller för samtliga delar i direktivet men skapar särskilda problem när det gäller ekologisk status. I denna del har direktivets kvalitetsfaktorer en mycket tydlig målkarakter och skiljer sig därmed avsevärt från vad som gäller för t.ex. särskilt förorenande ämnen. I det svenska systemet får man dock intrycket att alla dessa kvalitetsfaktorer skall ha samma rättsverkningar oavsett vilken valör de har enligt direktivet och i vilket sammanhang de skall tillämpas, något som inte stämmer med vare sig direktivets ordalydelse eller intentionerna bakom direktivet. En avvikelse från ett fiskindex vare sig kan eller bör ges samma rättsverkningar som ett överskridande av ett gränsvärde för t.ex. arsenik.

Det bör i sammanhanget framhållas att de svenska kvalitetskraven/MKN, med den modell som valts för implementeringen, inte kan ges en annan innebörd/betydelse än vad som följer av ramdirektivet. Naturvårdsverkets bemyndigande omfattar nämligen bara att meddela de krav i övrigt på kvaliteten på miljön (MKN) som följer av Sveriges medlemskap i EU. När det gäller de nu aktuella frågorna innebär detta att verket bara får meddela sådana MKN som följer av ramdirektivet och med den rättsverkan som följer av direktivet, varken mer eller mindre. Varken Naturvårdsverket eller vattenmyndigheterna kan alltså välja att ge MKN en ”bindande verkan”, om inte denna verkan följer direkt av ramdirektivet.

Det är mot denna bakgrund som vattenmyndigheternas nu aktuella texter och förslag till beslut skall läsas och det kan då snabbt konstateras att bilden inte är vare sig tydlig eller rättvisande. Även om det finns skillnader mellan de olika distrikten, vilket, som redan har påpekats, är ett problem i sig, talas det genomgående om att MKN är ”bindande” och görs inte någon åtskillnad mellan direktivets olika sorters kvalitetskrav. Alla författningsreglerade normer (även ”bör-normer” och andra mer ”vaga” normer av målsättningskaraktär) kan förvisso sägas vara ”bindande” i någon mening men när man i vanligt språkbruk använder begreppet ”bindande” avses normalt något man inte överhuvudtaget får avvika från. Att generellt hävda att alla MKN som har beslutats med stöd av 5 kap är ”bindande” leder därför otvivelaktigt till missförstånd om vilket rättslig status, tillämpning och effekt normerna avses få. Det har också under arbetet med implementering framkommit, i många sammanhang, att det råder mycket stor förvirring hos bl.a. länsstyrelserna om vilken status och rättsverkan de olika kvalitetskraven faktiskt skall ha.

För att komma tillrätta med bristerna behövs åtgärder på både kort och lång sikt och både i balken och underliggande författningar samt vattenmyndigheternas beslut och beslutsinformation.

För att börja med det korta tidsperspektivet och vattenmyndigheterna bör dessa, vilket redan har framförts ovan, ta fram en gemensam text som tydligt och klart redogör för ramdirektivets olika former av kvalitetskrav/mål och beskriver hur dessa förhåller sig till de svenska MKN som nu beslutas. Det måste tydligt framgå i vilka delar som "kraven" är i verklig mening "bindande" och i vilka delar kraven har andra rättsverkningar.

I det korta perspektivet bör det också göras ändringar i miljöbalken som klargör att bestämmelserna i 2 kap 7 § andra stycket, 5 kap 3 § och 16 kap 5 § är avsedda att tillämpas endast för sådana MKN som beslutats enligt 5 kap 2 § p 1 (dvs. "skall-normer" som avses vara i verklig mening "bindande"). Vidare behöver 5 kap 3 § förtydligas så att det framgår vilka skyldigheter som åligger myndigheterna när det handlar om andra normer än "skall-normer".

I ett längre perspektiv bör det göras en mer genomgripande omarbetning av regelverket (miljöbalken samt regeringsförfordningar och föreskrifter) runt vattendirektivet där skillnaderna mellan kvalitetsmål och kvalitetsnormer tydliggörs.

Undantag enligt ramdirektivet

Möjligheten till undantag i form av förlängda tidsfrister eller, i vissa fall, mindre stränga kvalitetskrav är en naturlig och integrerad del i det system som ramdirektivet utgör. Kriterierna i direktivet för när sådana undantag aktualiseras är utomordentligt strikta. Den fråga vi vill lyfta här är hur vattenmyndigheterna har att förhålla sig till dessa undantagsmöjligheter.

I ramdirektivet är detta formulerat som möjligheter att medge undantag (undantag "får" medges) vilket är naturligt med tanke på att direktivet riktar sig till medlemsstaterna. Undantagsbestämmelserna har också tagits in i den svenska regleringen i VFF 4 kap §§ 2 och 9-11 och har även där uttryckts som "möjligheter" att meddela undantag (vattenmyndigheterna "får" meddela undantag under vissa närmare angivna förutsättningar). Detta kan lätt uppfattas som att vattenmyndigheterna fritt kan bestämma om och i så fall i vilken omfattning de vill tillämpa undantagsmöjligheterna trots att kriterierna är uppfyllda, vilket enligt vår uppfattning är direkt felaktigt. Vattenmyndigheterna har att tillämpa bestämmelserna, inte att göra politiska avvägningar. Om kriterierna för undantag i form av längre tidsfrister och/eller lägre kvalitetskrav är uppfyllda skall vattenmyndigheterna besluta om undantag. Den politiska avvägningen om huruvida undantag skall medges eller inte har redan gjorts i samband med att ovannämnda bestämmelser togs in i VFF.

Bilaga 2

Viktigt med rätt terminologi

Ett generellt påpekande är att terminologin bör vara stringent och entydig. Dess innebörd måste vara uppenbar för läsaren, som i detta fall utgörs av allt från initierade forskare till allmänhet. Ord som slentrianmässigt används av fackfolk kan för dessa ha en annan innebörd än för ”gemene man” och beslutsfattare. Sådana ord måste därför antingen tydligt förklaras till sin innebörd, eller än hellre bytas ut mot entydiga ord.

Ett exempel är **miljögifter**, som enligt nationalencycledin (NE) saknar entydig definition. Den allmänna uppfattningen lär vara att miljögifter omfattar särskilt skadliga kemiska ämnen som har en direkt giftverkan och är persistenta i den yttre miljön. I förslaget till åtgärdsprogram från flertalet vattenmyndigheter definieras miljögifter som ”kemikalier inom grupperna prioriterade ämnen och särskilt förorenande ämnen”. Därmed omfattas även essentiella metaller såsom zink och koppar. Dessa metaller kan visserligen vara giftiga i alltför höga koncentrationer, men är samtidigt livsnödvändiga för i stort sett alla levande varelser. Det betyder att alla växter och djur behöver en viss tillgång till dem för att det inte ska uppstå bristsjukdomar, eller för att överhuvudtaget finnas till. Detta är ett faktum som allmänt sett knappast förknippas med begreppet miljögifter. Helst skulle ordet miljögifter helt byttes ut mot exempelvis ”potentiellt miljöfarliga metaller och stabila organiska ämnen”, men samtidigt finns förståelse för att begreppet är allmänt vedertaget och har en bred användning varför det svårigen kan tas bort. Dock bör, i alla skrifter från samtliga Vattenmyndigheter, begreppet miljögifter åtföljas av en förklaring att det även innefattar ämnen som är livsnödvändiga i lägre koncentrationer. Ett utmärkt exempel till förklaring återfinns i förslaget till åtgärdsprogram från vattenmyndigheten Bottenhavet, sid 36, som skulle kunna användas genomgående av samtliga distrikt.

Ett ord som bör utgå ur samtliga dokument är **tungmetall**. Ordet bör ersättas med ”metall” följt av en uppräknings vilken eller vilka metaller som avses. Enligt NE definieras ”tungmetall” som metall eller legering med densitet högre än 4500-5000 kg/m³. Därmed omfattas över 60 st, dvs flertalet av de metalliska grundämnena. Visserligen är de flesta tungmetallerna giftiga, exempelvis bly, kadmium och kvicksilver, men även många lättmetaller som beryllium, strontium, cesium, barium och inte minst aluminium är giftiga. Det finns därför inget givet samband mellan tungmetall och giftighet (ne/artikel/332944). I Naturvårdsverkets förslag till gränsvärden för särskilt förorenande ämnen (NV rapport 5799) används föredömligt nog begreppet ”metall” genomgående istället för tungmetall, vilket vi således uppmanar vattenmyndigheten att efterfölja.

Ett annat ord som används på ett olyckligt sätt i vattenmyndighetens dokument är **belastning**. I det svenska språket används belastning nästan undantagslöst för att beskriva något negativt. Synonymer till ordet belastning är ”börda”,

”påfrestning”, ”besvär”, ”olägenhet” etc (inom fysiken även ”tryck”, ”kraft” m.m.). Även i miljösammanhang finns det anledning att använda ordet, exempelvis inom begreppet ”kritisk belastning” som beskriver när en tillförsel överskrider den gräns som anses vara kritisk för miljön. Men i de aktuella dokumenten används begreppet i en vidare mening, nämligen synonymt med ”tillförsel”. Exempelvis talas om den totala belastningen på vattendrag, sjöar och hav av fosfor och kväve oavsett om den utgör en börda för, eller negativ påverkan på, vattenområdet ifråga. Användningen av belastning i denna betydelse har sedan flera decennier tillämpats av limnologer och marinbiologer. Detta har sin historiska förklaring i att utsläppen av exempelvis fosfor på sina håll tidigare var betydligt större än idag, och där mestadels innebar en belastning för det mottagande vattenområdet. Men en fortsatt oförsiktig användning av detta ord riskerar att leda till rent felaktiga signaler ut i samhället när man i begreppet även innefattar den tillförsel som krävs för att upprätthålla fungerande ekosystem i vattenområdena, nämligen den naturliga tillförseln av essentiella ämnen som fosfor och kväve, liksom zink, koppar, m.m. en tillförsel som rimligen aldrig kan innebära en ”belastning” för ekosystemen. Inte heller en måttlig ökning av tillförseln av dessa ämnen leder vanligen till någon belastning. Det är först när en förhöjd tillförsel leder till negativa konsekvenser som det även kan sägas utgöra en belastning. En genomläsning av landets centrala synonymordböcker visar inte något exempel på att ”belastning” anses vara synonymt med ”tillförsel”.

Ordet ”belastning” bör därför genomgående bytas ut mot ordet ”tillförsel” i de aktuella dokumenten.

I samband med Natura 2000 områden nämns slutligen begreppet ”**gyvnnsam bevarandestatus**” parallellt med god ekologisk status. Dess innebörd bör förklaras.

Om total respektive antropogen tillförsel

Samtliga vattendistrikt presenterar ”tårtdiagram” som beskriver källfördelningen av fosfor- och kvävetillförseln som brutto respektive netto till havet. Fyra av distrikten redovisar dock endast den antropogena tillförseln, medan Södra Östersjön även inkluderat bakgrundstillförseln.

Enligt redovisningen har ca 55 % av den totala fosfortillförseln till vatten inom S. Östersjöns distrikt antropogent ursprung, medan resterande 45 % utgör naturlig tillförsel från områdets marker. För distrikten längre norrut, i synnerhet norrlandsdistrikten, torde den antropogena andelen vara betydligt mindre. Enligt den senaste TRK-utredningen (Transport, Retention, Källfördelning) har exempelvis endast 10-15 % av den totala fosfortillförseln inom Bottenvikens distrikt antropogent ursprung. Denna information, som är av central betydelse när behov och val av åtgärder ska diskuteras och beslutas, saknas således helt i redovisningen från fyra av de fem distrikten. Detta är en stor brist som måste rättas till.

Ändringsförslag

Nuvarande term, figur etc	Förslag till ändring, komplettering etc
Miljögifter	Förtydliga enligt Bottenhavets skrivelse, alternativt skriv ”Miljögifter & metaller”
Tungmetaller	Byts ut mot ”metaller”
Belastning	Byts ut mot ”tillförsel”
Gynnsam bevarandestatus	Förklaras
Tårtdiagram över källfördelning för P & N	Kompletteras med bakgrundstillförsel enligt S. Östersjön